

LA POLIÉDRICA Y HETEROGÉNEA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS MENORES

José Carlos de Bartolomé Cenzano
Profesor Contratado Doctor de Derecho constitucional
Universitat Politècnica de València

Resumen

El artículo versa sobre las medidas europeas de protección de uno de los colectivos más débiles: los menores.

Cada vez con más frecuencia deben salir los menores de sus países de origen para intentar ofrecer un mejor futuro a sus familiares. De otra parte, debido a la crisis económica, también globalizada y por tanto mundial, se están rompiendo las estructuras económicas del Estado social de Derecho que protegía a los colectivos más vulnerables. Los niveles prestacionales de carácter social han descendido vertiginosamente en muchos de los Estados de la Unión Europea sobre todo en los que de manera más feroz están viviéndola, entre ellos España.

Ante este difícil panorama, el presente artículo pretende analizar los medios de protección que se proponen desde Europa para proteger a los menores. La normativa europea está muy fragmentada, por ello, se pretende investigar los medios europeos que escapan del valor programático para atender las necesidades básicas de este colectivo.

Se repasan los instrumentos intergubernamentales sobre la materia, así como la normativa de Derecho derivado de la Unión. También se analiza los medios más flexibles y los órganos que pretenden adoptar medidas reales y de eficacia inmediata para salvar las vidas de los niños y jóvenes. En este sentido resulta muy relevante la labor que está realizando la UE a través de los diálogos con países ajenos a la Unión.

Tras el estudio, se concluye con una visión global sobre el problema de la fragmentación normativa y se realiza una propuesta de homogeneización sobre las principales garantías actuales para la protección y mejora del sistema.

Voces: menores, protección europea, asistencia europea a menores.

Abstract

The article addresses the European measures of protection of one of the most vulnerable community: children.

Now, more often than ever, more minors must leave their place of origin in the intent of offering a better future for their families. And, on the other hand, due to the now global and therefore worldwide economic crisis, the economic structures of the social fabric that ensured the right of those more vulnerable are collapsing. Social welfare benefits levels are in a spiraling plunge in many states of the union, even more so in those states that is most vigorously living this, among these Spain.

To face this difficult panorama, this article tries to examine the measures of protection proposed all they from Europe for child protection. European law is highly fragmented, for this matter. We intended to investigate the European methods that escape the programmatic value that tend to the basic needs of this collective. Over viewing the governmental instruments on this matter.

Reviewing the intergovernmental legal instruments on this matter, as well as the rights regulations derived from the union. We also examine the more flexible mediums and the "organs" that plan to adopt real and more efficient methods to save the lives of children and youth alike. Making in this sense all the more relevant the labor achieved in the UE through the dialogs with countries outside the Union.

Through this study, we conclude with a global vision on the law fragmentation of the statute and proposal of homogenization of the current key rights for the protection and improvement of the system.

Keywords: Minors, European protection, European assistance for minors.

1. LA EVOLUCIÓN EN LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES

La idea de promover los derechos de los menores y jóvenes parte de la segunda mitad del siglo XX. Así, circuló en algunos medios intelectuales durante el siglo XIX. Un buen ejemplo de ello fue la referencia que hizo el escritor francés Jules Vallès en su obra "El niño (1879)", y más claramente la reflexión sobre los derechos del niño que realizó Kate D. Wiggin en *Children's Rights* (1892). A pesar de tratarse de épocas históricamente convulsas, ya preocupaba el tema de los menores por su especial vulnerabilidad.

La primera Declaración de Derechos del Niño, de carácter sistemática y jurídica, fue la Declaración de Ginebra de 1924, redactada por Eglantyne Jebb, fundadora de la organización internacional "Save the Children", que fue aprobada por la Sociedad de Naciones el 26 de diciembre de ese mismo año.

Posteriormente, como sabemos, las Naciones Unidas aprobaron en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, implícitamente, incluía los derechos del niño.

Sin embargo, posteriormente se llegó al convencimiento que las particulares necesidades de los niños debían estar especialmente enunciadas y protegidas en un instrumento específico, claro y expreso.

Por ello, la Asamblea General de la ONU, dio luz verde en 1959 a una Declaración de los Derechos del Niño, que constaba de 10 principios, concretando para los niños los derechos contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Seis años antes había decidido que el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para los niños (UNICEF) continuara sus labores como organismo especializado y permanente para la protección de la infancia (denominándolo oficialmente Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

A partir de 1979, con ocasión del Año Internacional del Niño, se comenzó a discutir una nueva declaración de derechos del niño, fundada en nuevos principios. A consecuencia de este debate, en 1989 se firmó en la ONU la Convención sobre los Derechos del Niño, vigente hasta nuestros días.

Como puede apreciarse, no faltan instrumentos jurídicos internacionales de protección de menores, sin embargo, el problema radica en la falta de concreción de los mecanismos para hacer verdaderamente efectivos los derechos y los bienes jurídicos y garantías que se establecen con pretensiones de universalidad, pero sin verdaderos mecanismos para realizarlos de manera efectiva. Como veremos a continuación, la legislación en esta materia es muy heterogénea, dislocada y, lejos de esa pretensión de validez universal, peca de diatópica y sectorial, en vez de ser homogénea y transversal.

Como veremos a continuación, el caso de la Unión Europea, una de las regiones más ricas del mundo, resulta paradigmático en cuanto a esta realidad. Cada Estado Miembro tiene una legislación diferente, y lejos de mostrar unidad como en algunas materias que

se han considerado nucleares para la gestación de Europa (Política Exterior y de Seguridad Común, Asuntos de Justicia e Interior, etc.), se echa de menos una verdadera legislación vinculante y homogénea en esta materia.

2. EL PROBLEMA DE LA HETEROGENEIDAD DE LAS NORMAS SOBRE MENORES EN EL ÁMBITO EUROPEO

Desde hace ya más de un década, en los Estados Miembros de la Unión Europea se ha venido desarrollando una extensa normativa, de una manera pautada, que regula la situación de los menores, sus derechos y libertades, sus obligaciones y su responsabilidad frente a situaciones de toda clase.

Esta abundante y compleja normativa ha sido elaborada al socaire de las necesidades concretas y con el objetivo principal de resolver problemas específicos que afectan a los menores y cuya resolución era muy complicada hasta ahora por no contar los Estados con mecanismos legales de tipo prestacional o vinculante que contemplasen esos supuestos de hecho.

Con el objetivo de poder realizar una buena política de protección y desarrollo del menor, resulta absolutamente necesario, tal y como hemos visto, identificar las causas de la marginación, de la inadaptación y de todos aquellos factores perniciosos para los jóvenes y que muchas veces genera el propio sistema económico y político del Estado. Identificar estas causas y factores será determinante para proponer distintas intensidades sobre ámbitos concretos de actuación.

La realidad del menor constituye una realidad global y transversal que está determinada por otras circunstancias como la pobreza, la inmigración, la salud, la educación o la exclusión social. Sin embargo, creemos con Sáinz-Cantero que la previa determinación de un "status jurídico" del menor, con independencia de su nacionalidad, de su nivel social, su salud, su sexo, su religión, etc., fijará el marco imprescindible y certero para abordar desde distintos frentes los problemas que en la actualidad presenta el colectivo del que depende el futuro de cada sociedad¹.

Ha sido amplia y heterogénea la normativa aprobada por el Estado, las Comunidades Autónomas y los propios Estados miembros de la UE. Y es que los ámbitos sobre los que debe incidir la regulación de los menores son profundamente variados y transversales. No hay una única Administración territorial o Institucional que pueda culminar una política pública exitosa en esta materia. Entre otros ámbitos, se han regulado parcialmente aspectos relacionados con el tratamiento de menores infractores, el acogimiento y adopción, nacional e internacional, el trabajo del menor inmigrante, la

¹ Información recuperada el 2 de abril de 2013, de <http://www.novapolis.es/index.php/ciencia/20193-la-situaciurca-del-menor-a-revision.es>

protección de su libertad de conciencia. La consideración y protección del menor como víctima de delitos. El derecho a una educación y salud adecuadas, o la situación de los menores en las crisis familiares. Se pretende, incluso, incorporar al proyecto un estudio de las cuestiones de género entre el colectivo de menores, distinguiendo las franjas de edad.

Por lo que se refiere a nuestro sistema constitucional, el fundamento constitucional de la protección del menor se encuentra definido en el art. 10 de la CE., pues de menores habla cuando se refiere al libre desarrollo de la personalidad, y, por supuesto, a los valores jurídicos que se recogen antes.

El verdadero fundamento de la protección del menor es su dignidad y el principio consecuencia de su libre desarrollo. Un menor, para desarrollar todas sus potencialidades necesita el reconocimiento universal de un estatuto mínimo, que debería respetarse en cualquier parte del mundo. Por este afán de traspasar las fronteras en este delicado ámbito, se introdujo en nuestra Constitución, un principio hermenéutico de primer orden para traspasar de internacionalidad la literalidad de las normas sobre derechos fundamentales y las libertades públicas (art. 10.2 CE).

Los derechos fundamentales y las libertades públicas en España, tanto para los mayores como para los menores, tienen un marcado carácter internacional cuyo fundamento es la actualización continua y la potencial universalidad de nuestro sistema. Incluso los principios rectores de la política social y económica, muy a menudo denostados, por la errónea y literal lectura del artículo 53.3 CE., encuentran en este precepto "internacionalizador", la posibilidad de entenderse como verdaderos derechos directamente aplicables, toda vez que ninguno de ellos ha dejado de ser objeto de regulación internacional ratificada por España.

3. EL LIBRO VERDE (BRUSELAS, 16.10.1996 COM (96) 483 FINAL). LA PROTECCIÓN DEL MENOR FRENTE A NUEVOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN INDIVIDUALIZADOS Y OTROS MEDIOS DE INFLUENCIA INCIERTA

El Libro Verde tuvo por objeto examinar los problemas a que se enfrentaría la sociedad en un futuro próximo, que hoy es ya el presente (dado que data de 1996). Trataba de garantizar dos cuestiones concretas de gran interés público: la protección de los menores y de la dignidad humana, en el mundo de los servicios de información y audiovisuales, en rápida evolución.

La transición desde el mundo de la emisión a un medio donde la televisión convencional coexiste con servicios en línea y productos híbridos crea una gran cantidad de oportunidades. La plena capacidad de estas evoluciones dependerá de que la sociedad en su conjunto encuentre el equilibrio adecuado entre la libertad de expresión y consideraciones de interés público, entre políticas destinadas a favorecer el surgimiento de nuevos servicios y la necesidad de garantizar que las oportunidades que crean no

sean objeto de abuso por parte de unos pocos a costa de la generalidad. Algunos aspectos de estas cuestiones requieren soluciones europeas o incluso mundiales. Otras siguen correspondiendo a los Estados individuales o a los propios individuos.

En esta línea, la Comisión ha mantenido que en este marco es legítimo y necesario analizar la situación en su conjunto, con el fin de examinar el valor añadido que debería aportar cada nivel de gobierno, prestando especial atención a las iniciativas que provengan de la Unión Europea, siempre dentro del respeto al principio de subsidiariedad.

Los temas estudiados, la protección de los menores y de la dignidad humana, han gozado de una elevada prioridad en la agenda política. En el primer informe anual del foro de la Sociedad de la Información, adoptado en junio de 1996, se clasificaron entre los objetos prioritarios de protección jurídica. También se han considerado en las políticas nacionales y comunitarias como temas de interés público esencial. Se han establecido medidas jurídicas y otras en función de las características de los medios electrónicos tradicionales (televisión y radio) que, por su propia naturaleza, son centralizados y constituyen instrumentos de comunicación de masas. Los nuevos servicios que están surgiendo tienen dos características fundamentalmente diferentes: son descentralizados y están más cercanos al individuo que a la comunicación de masas. Incluso si el contenido real de estos servicios puede ser el mismo a veces - película, telediario, documental- sus diferentes características tienen que tenerse en cuenta a la hora de diseñar una política.

Por todo esto, el Libro Verde describía por lo tanto la evolución de los servicios audiovisuales y de información, analizaba la legislación vigente y las políticas a nivel nacional, europeo e internacional, así como las implicaciones del desarrollo de nuevos servicios en estas políticas en cuanto afectase a las dos cuestiones objeto de estudio. Los tipos de opciones políticas que se examinaron fueron diversas y amplias, e iban desde la regulación y la autorregulación a través de medidas educativas y de toma de conciencia, hasta el desarrollo de sistemas de control parental, pasando por medidas de sensibilización e información.

El Libro Verde de la Comisión pretendió además fomentar un debate a medio y largo plazo. Se presenta al mismo tiempo que la Comunicación de la Comisión sobre "Contenido ilegal y perjudicial en Internet". Ambos documentos son totalmente complementarios en cuanto a cronología y alcance. La Comunicación presenta las medidas a corto plazo necesarias para hacer frente a temas específicos relacionados con Internet que superan el ámbito de protección de los menores y de la dignidad humana.

Aparte de la naturaleza consultiva de este instrumento, como hemos dicho, cubre el tema concreto de la protección de los menores y de la dignidad humana en relación con los nuevos servicios audiovisuales y de información en general. Ambos responden a

peticiones del Parlamento Europeo y del Consejo de un examen más profundo de cuestiones de políticas europeas relacionadas con el desarrollo de nuevos servicios.

La Comunicación de la Comisión sobre "Servicios de interés general en Europa" contiene una sección sobre radio y televisión en la que se señala que las consideraciones de interés general en este ámbito afectan básicamente al contenido de las emisiones y están relacionadas con los valores morales y democráticos tales como el pluralismo, la ética de la información y la protección del individuo. La propiedad intelectual se trata en el Libro Verde sobre los derechos de autor y los derechos afines en la sociedad de la información.

La lucha contra la distribución de contenidos que atentan contra la dignidad humana y la protección de los menores es indispensable para crear un clima de confianza en el desarrollo de nuevos servicios audiovisuales y de información. Si no se identifican y se aplican rápidamente medios eficaces que protejan el interés público en dichos ámbitos, se corre el riesgo de que los nuevos servicios no alcancen todo su potencial económico, social y cultural.

El capítulo I del Libro Verde identifica los distintos aspectos relativos a la protección de los menores y de la dignidad humana que son decisivos para el desarrollo de los nuevos servicios audiovisuales y de información. Asimismo, propone un análisis de los distintos contenidos que pueden plantear algún problema. Dicho capítulo subraya, además, que importa no mezclar fenómenos de naturaleza diversa. Por ejemplo, la pornografía infantil, que es ilícita y está sujeta a sanciones penales, no entra en la misma categoría que los contenidos pornográficos para adultos a los que los niños pueden tener acceso pero que, aunque sean perjudiciales para su desarrollo, no son ilegales para los adultos.

Las soluciones que se elaboren se deben adaptar a la evolución del entorno de los servicios. Los nuevos servicios de televisión, como el pago por ver (*pay-per-view*), ofrecen un repertorio individual creciente. Dichos servicios se alejan del modelo de los medios de comunicación de masas, en los que el espectador decide si quiere ver una emisión o no y se acercan a un modelo de tipo editorial, es decir, entre un repertorio muy amplio, el espectador selecciona el programa que desea ver.

Los servicios en línea hacen que la evolución vaya más allá, hacia el modelo de comunicación individual. En términos geográficos, las redes de distribución tienen un carácter menos nacional y cada vez más mundial, Internet, por ejemplo, es una red mundial de redes.

Además, aparecen nuevos tipos de contenidos. Una emisión televisada clásica que se ve desde el principio hasta el final es lineal por naturaleza, mientras que la interactividad hace que se pueda navegar por distintos escenarios. Las formas híbridas de contenidos aparecen, por ejemplo, asociando juegos, publicidad o información de forma original.

El desarrollo de nuevos servicios exige un marco flexible, especialmente en el plano reglamentario. Para identificar las nuevas soluciones debe realizarse un análisis funcional de las características de cada nuevo tipo de servicio. Cualquier riesgo nuevo inherente a la naturaleza de los nuevos servicios debe evaluarse con atención. El miedo que suscitan los nuevos servicios audiovisuales y de información justifican la atención de los poderes públicos y de los ciudadanos. Sin embargo, no debe exagerarse el problema: a menudo, la dificultad reside en las características de los nuevos servicios en relación con los medios de comunicación tradicionales y no en sus contenidos.

El capítulo II contiene un análisis de las disposiciones jurídicas y constitucionales aplicables a escala europea y nacional. En dicho capítulo se precisa que todas las disposiciones nacionales de Europa se inscriben en el marco de los derechos fundamentales que figuran en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH), que están integrados, como principios generales de Derecho comunitario, en el artículo F.2 del Tratado de la UE. Concretamente, el artículo 10 del Convenio garantiza el derecho a la libertad de expresión. Del mismo modo, estipula que el ejercicio de dicho derecho puede estar sujeto a algunas restricciones por razones específicas, especialmente la protección de la salud o de la moral y la prevención de delitos. Como consecuencia de ello, la libertad de expresión no es absoluta en ningún Estado de la UE y puede estar sometida a restricciones. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado el principio de proporcionalidad, es decir, la prueba capital de la conformidad entre cualquier medida restrictiva y los principios fundamentales enunciados en el Convenio. Europa dispone también de un enfoque común, el principio de la libertad de expresión y la prueba de proporcionalidad. Además de esta base común, los actuales regímenes de los Estados miembros varían considerablemente y reflejan así las diferencias que existen en las normas culturales y morales.

En general, los nuevos servicios pueden plantear nuevos problemas específicos en lo relativo a la aplicación de disposiciones legales. Por ejemplo, cada vez resulta más difícil determinar las responsabilidades cuando intervienen distintos operadores en la cadena de comunicaciones (proveedor de redes, proveedor de acceso, proveedor de servicios, proveedor de contenidos). Estas dificultades se acentúan cuando los distintos elementos de la cadena tienen su sede en países distintos.

A continuación, el capítulo II examina los problemas relativos a la protección de los menores contra los contenidos perjudiciales, aunque no sean necesariamente ilícitos, como los contenidos eróticos para adultos. En algunos Estados miembros, el principio de la protección de los menores está integrado en las disposiciones generales que prohíben la distribución a los menores de contenidos que podrían ser perjudiciales para su desarrollo (a los que los adultos pueden acceder legalmente), sea cual sea el medio de comunicación implicado. Otros Estados miembros han formulado disposiciones específicas para cada medio de comunicación. En todos los casos, la aplicación de las medidas de protección de los menores requiere hallar los medios que impidan que los menores tengan acceso a contenidos perjudiciales, pero que permitan el acceso a los

adultos. Los recientes desarrollos tecnológicos pueden facilitar nuevas soluciones gracias a un control parental creciente, tanto en la televisión («chip antiviolencia» o «v-chip») como en los sistemas en línea (PICS). En ambos casos, el etiquetado de los contenidos es un elemento clave del sistema. Las nuevas posibilidades técnicas son más limitadas en la televisión que en los sistemas en línea, pero los dos casos tienen la ventaja de ofrecer soluciones partiendo de la base («bottom up») en lugar de ofrecer soluciones desde arriba («top down»), soluciones que hacen que cualquier censura previa sea superflua y refuerzan la eficacia potencial de la autorregulación.

De otra parte, el capítulo III contiene un análisis de la situación en la UE, tanto en lo que se refiere al Derecho comunitario, como en lo concerniente a la cooperación en el marco de la justicia y los asuntos de interior. La libre prestación de servicios es una de las cuatro libertades fundamentales que garantiza el Tratado, pero bien pueden aplicarse algunas restricciones por razones primordiales de interés público, como la protección de los menores y de la dignidad humana, pero dichas restricciones están sujetas al test de la proporcionalidad.

En la lucha contra los contenidos ilegales, se reconoce que la cooperación entre los Estados miembros en lo relativo a la justicia y a los asuntos interiores desempeña un papel fundamental, teniendo en cuenta el carácter internacional de los nuevos servicios. Gracias a una cooperación de este tipo, los Estados miembros podrán oponerse de forma más eficaz a la utilización de contenidos ilegales. Además, la coherencia interna los situará en una posición más favorable para buscar soluciones a escala mundial.

Además, en este capítulo se examinan las diferentes posibilidades dirigidas a reforzar la cooperación entre las administraciones nacionales y la Comisión, tanto en el marco comunitario como en el marco de la justicia y de los asuntos interiores (intercambio sistemático de informaciones, análisis comparado de las legislaciones nacionales, definición de un marco común para la autorregulación, recomendaciones para la cooperación en los marcos de la justicia y de los asuntos interiores y orientaciones comunes para la cooperación internacional). Además, evalúa las posibilidades de fomentar la cooperación entre las industrias implicadas (códigos de conducta, normas comunes para los sistemas de clasificación, promoción de la clasificación PICS). Del mismo modo, también se contemplarán las posibles medidas de sensibilización y de información de los usuarios.

La atención y la urgencia en materia de protección de los menores y de la dignidad humana se centran principalmente en los servicios descentralizados, sobre todo en Internet. Para dichos servicios, está claro que la UE desempeña un papel fundamental entre los límites inherentes para establecer unas soluciones puramente nacionales y la dificultad para iniciar y aplicar unas soluciones globales. No obstante, también el potencial de desarrollo transnacional de los servicios descentralizados justifica la búsqueda de soluciones comunes y/o compatibles para este tipo de servicios.

4. SEGUIMIENTO DE LA EFICACIA DEL LIBRO VERDE POR PARTE DE LA COMISIÓN

La Comisión ha solicitado recientemente un mayor esfuerzo para proteger a los menores en los servicios audiovisuales y los nuevos medios de comunicación. En este sentido, en la LO 1/1996, de Protección de Menores, existe un procedimiento, aún en contra de la voluntad del propio menor, para proteger su honor, intimidad y propia imagen de los medios.

Pues bien, la Comisión adoptó su informe de evaluación de la Recomendación de septiembre de 1998 relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana.

En este informe se analizaron las medidas adoptadas en los Estados miembros y en el ámbito comunitario en los dos últimos años. Se observa que la aplicación de la Recomendación es globalmente satisfactoria y respeta plenamente la diversidad cultural, aunque se lamenta que no se haya contado suficientemente con los consumidores en la elaboración de códigos de conducta.

“Ante la continua convergencia de los servicios audiovisuales Internet, televisión, descarga de videojuegos o de películas en Internet, etc. debe buscarse un planteamiento coherente en la aplicación de medidas de protección de los consumidores y de la dignidad humana en los diferentes soportes», así se ha expresado Viviane Reding con motivo de la adopción, por iniciativa propia, de este informe. La Comisaria responsable de la educación, la cultura y el sector audiovisual ha pedido además a «la industria y las autoridades públicas europeas que apuesten más por la autorregulación y la educación orientada a un uso crítico de los medios de comunicación para garantizar una protección de los menores digna del modelo social europeo”².

En la Recomendación, adoptada en septiembre de 1998, a raíz del Libro Verde de la Comisión, de 1996, sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información, que acabamos de analizar, se pide también la creación de marcos nacionales de autorregulación complementarios del marco normativo³.

En la mayoría de los Estados miembros la aplicación de la Recomendación ha conducido a la creación de asociaciones de empresas de Internet y la afiliación de los proveedores de servicios en Internet a la Federación europea EuroISPA, que ha favorecido la adopción de códigos de conducta sobre la responsabilidad de los proveedores. Asimismo, en la gran mayoría de los Estados miembros se han creado servicios telefónicos permanentes para recibir las quejas sobre contenidos perniciosos o ilegales.

² Información recuperada el 2 de abril de 2013, de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-273_es.pdf

³ Idem.

La Comisión Europea, a través de su Plan de acción para una utilización más segura de Internet, apoya la creación de estos servicios. Según la información facilitada por los Estados miembros, la mayoría de los sitios web que hacen apología del extremismo político o de la violencia sexual y numerosos sitios de carácter pedófilo o pornográfico están situados fuera de la Unión Europea, lo cual confirma la importancia de una estrategia mundial como la que se prevé en el Plan de acción de la Comisión.

Paralelamente, la industria se está empleando en la elaboración de sistemas de clasificación y filtrado y la instalación de espacios protegidos, «walled gardens», en forma de portales que garantizan la calidad de los sitios a los que dan acceso. El Plan de acción comunitario para una utilización más segura de Internet apoya también estas iniciativas.

La aplicación de la Recomendación en el ámbito de la radio y la televisión se traduce en todos los Estados miembros en la utilización de dispositivos que emiten una señal sonora antes del inicio de programas que pudieran afectar a los menores o integran una señal visual durante la emisión de los mismos. Los sistemas de filtrado sólo se utilizan en la televisión digital. Esta está reemplazando progresivamente a la televisión analógica, para la cual los sistemas de filtrado resultan poco eficaces. En 1999, la Comisión encargó un estudio del control que ejercen los padres sobre los programas de televisión en el cual se aboga por dejar un amplio margen a la autorregulación y poner a disposición de las familias sistemas de filtrado a un precio asequible.

Por último, el informe sobre la aplicación de la Recomendación revelaba que en la actualidad sólo en una minoría de Estados miembros se ha procedido a una clasificación de los videojuegos.

Si bien la Recomendación no está directamente relacionada con la Directiva «Televisión sin fronteras», este informe de evaluación se tendrá en cuenta en el incipiente debate sobre la posible revisión de dicha Directiva.

Por lo que respecta a internet, la Comisión Europea trabajará junto a Facebook, Telefónica y Google entre otras empresas, con la intención de ofrecer a los menores contenidos educativos y creativos además de poner a su disposición herramientas fáciles para mejorar su protección en la Red⁴.

Las medidas que se han propuesto hasta ahora intentan conseguir un entorno seguro en el que los menores tengan herramientas para denunciar acosos y abusos. También se quiere promover la investigación en la lucha contra la pornografía infantil y poner en manos de la Policía las últimas tecnologías para hacer más eficaz su trabajo en Internet.

⁴ Véanse, por ejemplo, las páginas: <http://www.inhope.org/>, <http://www.fsm.de/>, <http://jugendschutz.net/>, http://www.eco.de/index_de.htm, <http://www.meldpunt.org/>, <http://www.iwf.org.uk/>, <http://www.pointdecontact.org/>, <http://hotline.ispa.at/>, <https://www.hotline.ie/>. Recuperadas el 20 de abril de 2013

Y otra vez surge la misma idea que hace tiempo también se replantean varios países cada uno por su cuenta: La necesidad de aprender en el colegio los riesgos de Internet y cómo navegar con seguridad.

Esta alianza nace con la denominación de “Coalición para un Internet mejor para los niños”, la realidad se impone al deseo de muchos padres y adultos: No se puede controlar todas las páginas que visitan y puesto que hasta el 75% de los menores de la Unión Europea navegan por la Red, poco se puede hacer solo a base de prohibiciones.

Por eso la Comisión Europea estudia otras formas de proteger a los menores mediante la colaboración con empresas de telefonía (un 25% de los menores que se conectan a Internet lo hacen a través del móvil), redes sociales, otras empresas importantes de la Red y los Estados miembros de la UE

Más empresas que ya forman parte de este acuerdo: BT, Opera Software, el grupo RTL, KPN, Nintendo, France Telecom – Orange, Vivendi, Deutsche Telecom, Microsoft, Vodafone, Mediaset, TeliaSonera y Telenor.

También se valora en Bruselas un tema muy preocupante: Desde la comisaría de Interior de la Unión Europea (UE), se desea que aumente la colaboración internacional para tomar medidas contra el “cibercrimen”, sobre todo en cuanto a la explotación sexual y abusos.

La manera de conseguirlo empieza por la unión de criterios de los países que forman parte de la UE a la hora de tomar medidas contra este tipo de crimen. Actualmente, también existe una dispersión de medios, pues cada país se enfrenta de una manera diferente a este problema y hace que sea más difícil proteger a los menores de estos abusos.

5. EL LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN PARA EL IMPULSO DE LA JUVENTUD

El Libro Blanco de la Comisión, de 21 de noviembre de 2001, constituyó un nuevo impulso para la juventud europea. Sobre la base del artículo 149 del Tratado, en las últimas décadas se realizaron diversas acciones comunitarias relacionadas directa o indirectamente con los jóvenes. Estas acciones tenían por objeto la educación, así como también el empleo y la formación profesional o, más recientemente, el acceso a las tecnologías de la información, para citar sólo algunos ejemplos. También se inició una cooperación entre los Estados miembros en el campo de la movilidad y el intercambio de jóvenes.

El Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros han pretendido apoyar, no sabemos si realmente, el conjunto de estas acciones, tanto mediante la adopción de los programas como en forma de resoluciones relativas, entre otras cosas, a la participación , la integración social, y, más tarde, el sentido de iniciativa de los jóvenes.

En cuanto al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, emitieron periódicamente dictámenes positivos y alentadores sobre diferentes aspectos relativos a la juventud. No obstante, esta base de información debía valorizarse, y el inicio de cooperación así formada debía consolidarse para beneficio de la juventud y con su participación.

En una Europa ampliada en la que habrá 75 millones de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 25 años, y que se caracterizará por una evolución demográfica, económica y social que conllevará cambios cualitativos y cuantitativos en las relaciones entre las generaciones, la Comisión desea responder a las expectativas de los jóvenes dándoles los medios para expresar sus ideas y participar en mayor medida en nuestras sociedades.

El Libro Blanco sobre la juventud, que es el resultado de una amplia consulta a nivel nacional y europeo, tuvo también por objeto responder al creciente alejamiento de la juventud con respecto a las formas tradicionales de participación en la vida pública y pidió que los jóvenes europeos participasen activamente ajustándose a la línea trazada en el Libro Blanco sobre la Gobernanza (término hoy ya caduco en toda la Unión).

A fin de ayudar a los Estados miembros y a las regiones europeas a realizar acciones para la juventud europea, el Libro Blanco propuso un nuevo marco de cooperación, que incluía dos capítulos: el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y una mejor consideración de la dimensión de la juventud en las políticas sectoriales.

El “método abierto de coordinación” consiste en fomentar e impulsar la cooperación entre los Estados miembros y permite beneficiarse de las buenas prácticas realizadas en otros lugares de Europa. Consiste en la fijación de directrices para la Unión, combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos a corto, medio y largo plazo establecidos por los Estados miembros. Prevé también mecanismos de seguimiento. A tal efecto, el Libro Blanco propone que se nombre un coordinador nacional, que será el interlocutor de la Comisión para las cuestiones relativas a la juventud.

Los campos de intervención prioritarios de este método de trabajo se sitúan en:

- La renovación de las formas de participación de los jóvenes en la vida pública; la Comisión propone la generalización de los consejos regionales y nacionales de jóvenes, así como la renovación del Foro Europeo de la Juventud para mejorar la representatividad. Participación activa a través de la representación.

- La mejora continuada y aumento del flujo de información sobre las cuestiones europeas; para ello, la Comisión propuso que se crease un portal y un foro electrónicos.
- La profundización en el conocimiento de las cuestiones relacionadas con la juventud; para ello será necesario, entre otras cosas, interconectar las estructuras y los trabajos de investigación existentes a escala continental.
- Por último, incluir la dimensión de la juventud en las políticas sectoriales

El Libro Blanco instaba a tener más en cuenta las necesidades de los jóvenes en las políticas comunitarias y nacionales. Las políticas especialmente afectadas son el empleo y la integración social, en particular la lucha contra el racismo y la xenofobia, la educación y la formación permanentes, etc. La cuestión compleja de la autonomía de los jóvenes forma también parte del programa de trabajo para el futuro.

Dentro de este punto, consideramos prioritarias las políticas públicas “nacidas desde abajo”, desde el ámbito local. Toda vez, que resultaría muy dificultoso, por su aplicabilidad efectiva, diseñar estas políticas desde ámbitos estatales centrales. No debemos olvidar que las diversas regiones o municipios de cualquier Estado, suelen presentar diferencias muy importantes en cuanto a las características socio

6. DIRECTRICES DE LA UE SOBRE LOS NIÑOS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS

En la legislación de carácter internacional, la Convención sobre los derechos del niño (CDN) fue ratificada por casi todos los países del mundo, pero no es aplicada por todas las partes. Más en particular, existe un protocolo facultativo asociado a esta Convención, relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, cuyo propósito es combatir las situaciones en las que los niños se ven afectados por los conflictos armados.

El Representante Especial del Secretario General de la ONU para la protección de los niños en los conflictos armados y el Grupo de trabajo del Consejo de Seguridad de la ONU sobre niños y conflictos armados constituyen importantes mecanismos en este ámbito. Junto con los países que la integran, la UE se propone conocer y, en lo posible, coordinar, sus acciones con estos mecanismos para obtener resultados óptimos.

Mediante las directrices que veremos someramente a continuación, la UE llama la atención sobre la situación de los niños en los conflictos armados y se compromete a promover el respeto de los derechos de los niños en los terceros países.

Durante los diez últimos años, los conflictos armados han costado la vida a más de 2 millones de niños y han provocado mutilaciones a otros 6 millones, han dejado huérfanos a 1 millón y han dado lugar a casi 20 millones de niños desplazados o refugiados.

Además, Las estimaciones actuales hablan de la existencia de unos 300.000 niños que son utilizados como soldados en el mundo. El propósito de estas directrices es realizar un llamamiento sobre la situación de los niños en los conflictos armados y reforzar las acciones emprendidas al respecto por la UE.

Tanto la promoción como el respeto de los derechos de los niños constituyen una prioridad para la política de la UE relativa a los derechos humanos en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y para las políticas en materia de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Se trata de una materia necesariamente transversalizada.

De este modo, la Unión se compromete a tratar eficazmente los efectos a corto, medio y largo plazo que los conflictos bélicos tienen sobre los niños.

El Grupo Derechos Humanos del Consejo (COHOM), en colaboración con otros grupos competentes, actuará guiado por los informes periódicos de los Jefes de Misión de la UE, los Jefes de Misión de operaciones civiles, los comandantes militares de la UE y los Representantes Especiales que incluyan una evaluación de los efectos del conflicto en los niños y los resultados de las acciones de la UE; los informes ad hoc de los Jefes de Misión sobre las situaciones en los distintos países que hagan referencia al asunto de los niños en conflictos armados y otros instrumentos de información provenientes del diálogo político en el que se plantee el asunto de los derechos de los niños en los conflictos y en las fases anteriores y posteriores a los mismos.

7. EL PROBLEMA DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (MENA) EN EUROPA

La llegada de menores inmigrantes procedentes principalmente de África y Europa del Este, ha comportado en Europa la adopción de una amplia gama de medidas que analizaremos a continuación, para adaptarse a este problema, inatendible con el antiguo esquema de prestación de los servicios sociales.

El fenómeno ha ido en aumento, y de constituir una tímida realidad hace unos 10 años, ha pasado a generalizarse en todos los Estados europeos, en general, en los más desarrollados. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el fenómeno se ha globalizado y se ha consolidado en los Estados más ricos, que pueden brindar alguna oportunidad a este colectivo tan prometedor como vulnerable.

Cuando cualquier Estado pretende mirar de frente a los MENA, no les cabe más remedio que mirar hacia abajo, hacia un colectivo desprotegido, frágil y una potencial víctima propiciatoria de los individuos desalmados o de las mafias organizadas internacionales, con una pluralidad de macabros objetivos.

Como veremos a continuación, el grave problema de los MENA lo ha planteado su más absoluta indeterminación. Hasta ahora, que tampoco hay mucho publicado, no ha existido un estudio cuantitativo ni cualitativo riguroso sobre los movimientos migratorios de los MENA en el mundo.

Es un fenómeno, que aunque poco tiene que ver con las migraciones en general, las de los adultos, se estudiaba dentro de ese marco genérico. De otra parte, los sistemas institucionales hasta el presente tampoco están adaptados a esta realidad, por ello, se hace cada vez más imperiosa la regulación procesal de este fenómeno, así como la instauración de protocolos transversales para hacer posible la atención adecuada de una manera coordinada. El principio de coordinación, establecido en el art. 103 de la Constitución, cobra un especial significado ante esta realidad creciente.

De otra parte, en el presente estamos asistiendo a una paulatina evolución desde los ámbitos nacional y autonómico, desde el uso de las estructuras existentes hasta las propuestas más recientes de integración ciudadana en niveles locales.

Ya, a estas alturas, no basta con los Centros de Acogida ni con otras medidas tradicionales, éstos han servido hasta ahora para cumplir una importante misión reeducadora e integradora, pero, en la actualidad, como hemos dicho, resulta absolutamente precisa la adopción de medidas de carácter transversal para poder dispensar una prestación coordinada, sin solapamientos ni ausencias competenciales.

Existe una triple vulnerabilidad para los niños indocumentados, la principal consecuencia de las políticas agresivas respecto a las familias en situación irregular o los menores no acompañados excluidos de la protección es que empeora la situación de enorme vulnerabilidad que caracteriza a este grupo. Todos los migrantes se enfrentan al riesgo creciente de pobreza y de exclusión social. Estos riesgos están exacerbados para quienes no tienen un permiso de residencia regular. Entre estos grupos, tanto los niños que migraron solos como los que están acompañados por sus padres o tutores, ocupan una posición particularmente vulnerable en cuanto a su capacidad de tener acceso a derechos y a protección. Los niños indocumentados se encuentran en una situación de triple vulnerabilidad: primero como niños, luego como migrantes y, por último, como indocumentados, lo que, desafortunadamente, constituye su principal vulnerabilidad. Las ONG que se ocupan de la protección de estos menores señalan diariamente su especial vulnerabilidad, hecho que ha sido ampliamente reconocido a nivel europeo e internacional⁵.

⁵ Véase para ampliar información Bicchieri y LeVoy, "Undocumented Children in Europe: invisible victims of immigration restrictions", edit. Picum, 2008.

La coordinación, además se debe impulsar desde Europa, teniendo en cuenta los diversos servicios sociales y los niveles de prestación que han ido adquiriendo con el tiempo los diversos Estados miembros⁶.

Debemos señalar que resulta penoso que no se le haya prestado la atención debida internacional a este fenómeno que ha adquirido sustantividad propia desde hace ya más de dos décadas, con un crecimiento exponencial. Los estudios cualitativos y cuantitativos no han existido hasta prácticamente el año pasado.

⁶Esta idea de atención territorial vertebrada e impulsada desde Europa ya se contenía, extendiéndola a todos los menores y jóvenes europeos, en el Libro Blanco de la Comisión Europea "Un nuevo impulso para la juventud europea" (2001):

"Se ha iniciado el debate sobre el futuro de Europa. Asimismo, una ampliación sin precedentes abrirá nuevas perspectivas. Los últimos años de la vida política europea nos envían un mensaje sin ambigüedades: la Unión debe construirse con los europeos. Las consultas organizadas para preparar su evolución y las reflexiones iniciadas sobre su «gobernanza» deben incluir también a quienes tomarán el relevo en el futuro. El proyecto europeo es joven, se encuentra en un proceso continuo de formación y sigue sometido a debate: para que progrese se precisa ambición y entusiasmo, así como la adhesión de la juventud a los valores en los que se fundamenta. Los jóvenes lo han dicho con claridad: quieren que se les escuche y se les considere como interlocutores plenos, quieren contribuir a construir Europa y quieren influir en el debate sobre su futuro. Ya es hora de considerar a la juventud como una fuerza en la construcción europea, en lugar de como un problema al que debemos hacer frente. Por tanto, debemos ofrecerles los medios para expresar sus ideas y confrontarlas con las de otros agentes de la sociedad civil...

La mayor parte de las vías de acción mencionadas en el presente Libro Blanco se dirigen a los estados y las regiones de Europa, a quienes corresponde el esfuerzo principal de la puesta en práctica de las acciones en favor de los jóvenes. En efecto, la ciudadanía activa se aprende sobre el terreno, donde los jóvenes pueden juzgar en concreto los resultados de su compromiso personal. Los jóvenes, con la participación en la vida de la escuela, del barrio, del municipio o de una asociación, adquieren la experiencia y la confianza necesarias para implicarse en mayor medida, ahora o más tarde, en la vida pública, incluido a escala europea. Los jóvenes contribuyen a una sociedad más solidaria y asumen plenamente su ciudadanía comprometiéndose en actividades sociales abiertas a todos, sin ningún tipo de discriminación. No obstante, es importante dar una dimensión europea a las acciones en favor de la juventud para incrementar la eficacia y las sinergias, respetando y valorizando al mismo tiempo las responsabilidades propias de cada nivel de intervención. Esto es lo que piden los jóvenes consultados, lo que desea el Parlamento Europeo y lo que preconizan los Estados miembros, que se pronunciaron en este sentido en respuesta a las consultas emprendidas por la Comisión. Para responder a ello. El Libro Blanco propone un nuevo marco de cooperación europea que incluye dos grandes capítulos: la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito más específico de la juventud y una mejor inclusión de la dimensión de la juventud en la elaboración de las otras políticas.

Esta dimensión europea creará una dinámica sobre el terreno, estimulará la creatividad permitiendo el intercambio y la comparación de las buenas prácticas y un reconocimiento nacional y europeo de los esfuerzos realizados en la escena local o regional tanto por los individuos como por las organizaciones responsables de la juventud. Permitirá asimismo crear una visión común y tener un mejor conocimiento de las cuestiones relacionadas con la juventud, así como trabajar mejor mediante una colaboración y la fijación de objetivos comunes.

Escuchar a los jóvenes, ofrecer una caja de resonancia para las iniciativas locales, alentar a los Estados miembros a cooperar mejor, emprender desde ahora mismo acciones concretas en el marco de los programas europeos existentes y reflejar mejor la dimensión de la juventud en el conjunto de las políticas, esta es la vía propuesta por el presente Libro Blanco para crear las condiciones para una plena participación de los jóvenes en la vida de sociedades democráticas, abiertas y solidarias".

Ante esta omisión tan importante, la regulación ha sido parca, dispersa y a través de pactos, tratados y convenios internacionales. Hasta hace muy poco, incluso estas regulaciones tenían un marcado carácter programático y poco sustantivo.

Hemos tenido que esperar hasta hace ahora un año (2010) para conocer un buen estudio comparado sobre esta materia. Este informe publicado sobre La Política de Acogida, Repatriación y Acuerdos para la integración de los Menores Extranjeros No Acompañados, es un estudio comparativo de la UE elaborado por la Red Europea de Migraciones (en Mayo de 2010). En el presente informe de síntesis de la Red Europea de Migraciones (EMN) se resumen los principales resultados de los informes nacionales elaborados por 22 de los puntos de contacto nacionales de la EMN.

Este estudio es el único que se ha publicado hasta el momento con datos reales y con una buena comparativa de los protocolos, procedimientos y estructuras institucionales de atención y protección a los MENA. A él nos remitimos, como principal fuente de conocimiento, por los datos numéricos y conceptuales concretos aportados, sobre Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia⁷.

Cada uno de los 22 informes nacionales ofrece una visión general de la legislación nacional aplicable a los MENA⁸.

8. LA PREOCUPACIÓN DE LA UE POR LA PENA DE MUERTE CON RELACIÓN A LOS MENORES DE EDAD

Hace relativamente poco tiempo, se ha producido un hecho que ha provocado la consternación dentro de las Instituciones de la UE. Ello llevó a que el 23 de mayo de 2008, se produjera una Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea relativa a la ejecución inminente de Behnoud Shojaee y de Saeed Jazee

La UE está profundamente preocupada por la noticia de la ejecución de Behnoud Shojaee, que fue condenado a muerte por crímenes que cometió siendo menor de edad.

⁷ Véase un estudio muy completo sobre este fenómeno que recoge información actualizada, en Bartolomé (2012).

⁸ En sintonía con los objetivos de la Red Europea de Migraciones, este estudio pretende contribuir a remediar la falta de conocimientos acerca de las Políticas sobre Menores No Acompañados en la UE, abarcando temas que van desde el análisis de las motivaciones y circunstancias conocidas de su emigración a la UE hasta los trámites de entrada y regímenes de acogida, incluyendo los aspectos relativos a la integración, internamiento, repatriación y buenas prácticas. Además, se han compilado las estadísticas disponibles sobre menores no acompañados.

La UE observa que estas condenas a muerte pronunciadas a menores de edad constituyen una violación flagrante de las obligaciones y compromisos internacionales de la República Islámica de Irán, explícitamente recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención sobre los Derechos del Niño, que prohíben ambos de forma clara la ejecución de menores o de personas condenadas por crímenes cometidos siendo menores de edad.

La UE insistió sin éxito, a la República Islámica de Irán a que respetase el Derecho internacional y a que adoptase de inmediato las medidas necesarias para impedir la ejecución de Shojaee, y de todos los demás delincuentes menores de edad que están condenados a muerte.

Se sumaron a la presente declaración Turquía, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia, Islandia, Liechtenstein y Noruega, países de la AELC miembros del Espacio Económico Europeo, así como Ucrania y la República de Moldova.

No obstante, en octubre de 2009 fue ejecutado de madrugada sin que sirviera de nada las súplicas de la comunidad internacional.

En 1998 los países de la UE decidieron intensificar su actividad en el ámbito de la lucha contra la pena de muerte. Para ello, aprobaron la primera versión de estas directrices. En esa fecha, la pena de muerte se había suprimido en la mayoría de los países de la UE y los que aún no lo habían hecho no la aplicaban. Desde entonces, todos los países de la Unión han ratificado el Protocolo nº 6 del CEDH relativo a la abolición de la pena de muerte. Cabe señalar, asimismo, que la abolición constituye una de las condiciones para la adhesión a la UE.

Por consiguiente, la UE decidió intensificar sus iniciativas en los organismos internacionales, principalmente en las Naciones Unidas (ONU). En 2007, durante la sesión nº 62 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se adoptó la resolución copatrocinada sobre una moratoria del uso de la pena de muerte.

Esta resolución exige el uso de unas normas mínimas para garantizar los derechos de los condenados a muerte, la restricción progresiva de la pena de muerte y el establecimiento de una moratoria en las ejecuciones. Además de ello, la UE colabora con Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en particular a través del instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo.

En el Protocolo nº 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), todos los países de la Unión Europea (UE) se comprometieron a abolir de forma definitiva la pena de muerte bajo cualquier circunstancia. Asimismo, se comprometieron a aplicar la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que establece que “nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado”.

Con el fin de incrementar el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana en los terceros países, la UE, como parte integrante de su política de derechos humanos ha querido trabajar a favor de la abolición universal de la pena de muerte, con el establecimiento inmediato de una moratoria sobre el uso de la pena de muerte si fuera necesario.

De otro lado ha solicitado la reducción de la aplicación de la pena de muerte en los países donde aún está en vigor y ha insistido para que se ejecute conforme a determinadas normas mínimas.

La cuestión de la pena de muerte se plantea en los diálogos y las consultas con terceros países, centrándose en el sistema jurídico del país, en los compromisos internacionales para no hacer uso de la pena de muerte y en la situación de los derechos humanos según informan los mecanismos internacionales pertinentes.

La UE también puede realizar gestiones específicas considerando cada caso particular, en los casos concretos en los que sabe que se violan las normas mínimas.

Además de ello, la UE actuará en función de los informes sobre los derechos humanos de los Jefes de Misión de la UE, que incluirán un análisis sobre la aplicación y el uso de la pena de muerte en el país en cuestión y la evaluación del impacto de las actividades de la UE.

La UE tratará de convencer a los terceros países de que supriman la pena de muerte mediante el fomento de la ratificación del Segundo Protocolo del Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos. En aquellos casos en los que no sea posible, trabajará para conseguir su objetivo mediante otras iniciativas, como el fomento de la ratificación de otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y el fomento de la cooperación bilateral y multilateral con vistas a establecer procedimientos judiciales equitativos e imparciales para los casos penales⁹.

⁹ En los casos en que se mantenga la pena de muerte, la UE fomentará la aplicación de las siguientes normas mínimas:

- imponer la pena de muerte únicamente a los delitos intencionales más graves y los delitos con violencia;
- imponer la pena de muerte únicamente por un delito punible con dicha pena en el momento en que se cometió si posteriormente dicho delito se castiga con una pena inferior, en cuyo caso ha de aplicarse esta última;
- no imponer la pena de muerte a personas menores de 18 años en el momento de la perpetración del delito, mujeres embarazadas, madres de un niño pequeño ni a personas que padezcan alienación mental;
- requerir pruebas claras y convincentes, y un proceso equitativo en el que el acusado disponga de asistencia jurídica;
- conceder el derecho de recurrir ante un tribunal superior y de interponer un recurso individual; la persona condenada a muerte ha de tener derecho a presentar una petición de conmutación de pena;
- ejecutar la pena de muerte de modo que cause el menor sufrimiento posible.

También tratará de promover, en los foros multilaterales pertinentes, iniciativas destinadas a instaurar una moratoria en la aplicación de la pena de muerte y su posible abolición. Asimismo, animará a las organizaciones internacionales pertinentes a que adopten las medidas oportunas para impulsar la ratificación y aplicación de las normas y tratados internacionales en materia de pena de muerte.

9. ONCE MEDIDAS PARA PROTEGER A LOS MENORES DESDE LA UNIÓN EUROPEA: UNA ESTRATEGIA A LARGO PLAZO (2020)

Afortunadamente, en la Europa del siglo XXI, los derechos de los menores son derechos fundamentales y una prioridad fundamental es la defensa de los niños y jóvenes.

Con la publicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en 2000, se prohibía explícitamente el trabajo infantil, se particularizaba en el derecho a una educación obligatoria gratuita, el derecho a la protección y a los cuidados necesarios para el bienestar del menor y al derecho a poder expresar su opinión libremente.

De este modo, desde instancias europeas se promocionó la lucha contra los abusos a menores de toda índole. Posteriormente en 2009, se firmó el Tratado de Lisboa en el que, entre otras medidas, se insistió a promover los derechos del menor como una exigencia prioritaria hacia cada Estado miembro de la Unión Europea. Precisamente, con la ratificación por parte de cada estado miembro de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, se han cumplido uno de los objetivos del Tratado.

En 2010, se publicó la Estrategia Europa 2020 como continuación del Tratado de Lisboa, con el fin de abordar el panorama de crisis en Europa. La Estrategia desarrollaba medidas para fomentar el crecimiento, una de las cuales expresaba la decisión clara de implantar acciones de lucha contra la pobreza. Se debe recordar que en Europa, 19 millones de niños viven inmersos en entornos de pobreza o corren riesgo de sufrirla. Estos niños padecen una vida dura, mala nutrición, deficiente atención sanitaria o incluso caen en redes de delincuencia que les explotan.

Las medidas que ha presentado la Comisión dan un paso más allá respecto a lo articulado en Europa hasta el momento, especificando políticas de protección ante la indefensión que sufren los menores. Entre otras indicaciones, se determina la asistencia legal específica y adaptada al menor en los tribunales.

Ante el aumento de usuarios de Internet menores de edad, también se han incrementado y tipificado los delitos contra la intimidad de éstos, que por falta de experiencia se exponen a redes de “phising” o suplantadores de personalidad con el fin de embaucarlos, “ciberacoso” o “cyberbullying” por parte de otros menores, o incluso lo que ya se denomina grooming o acoso a través de Internet de parte de un adulto. Las

indicaciones de las medidas de la Comisión prevén mecanismos para la defensa de los menores, víctimas de estos casos.

Además, cuando se dan circunstancias de implicación de un menor con la administración de justicia es posible que sus derechos puedan ser vulnerados si ésta no adapta su funcionamiento a las necesidades del niño o no aplica medidas de protección especial al menor. Esta posibilidad se puede volver en realidad si los niños implicados pertenecen a ambientes de pobreza, están afectados por alguna discapacidad, han sido sometidos a alguna clase de abuso o sufren marginación y exclusión social.

Según ha expresado Viviane Reding, vicepresidenta de la Comisión y comisaria responsable de la Justicia en la UE, “Los derechos del menor son derechos fundamentales. La UE y sus 27 Estados Miembros deben garantizar que los menores están protegidos y que el interés superior del menor es el principio que nos guía. Más concretamente, una justicia más adaptada a los menores debe garantizar que los derechos del menor son tenidos en cuenta cuando los niños se ven implicados de alguna manera en la administración de justicia, ya sea como víctimas, como sospechosos o cuando sus padres se divorcian y no están de acuerdo sobre la custodia”¹⁰.

Según se refleja en el documento publicado por la representación en España de la Comisión Europea a través del departamento de Prensa de la UE, las once medidas propuestas para la protección de los derechos de los menores son:

- Adopción en 2011 de una propuesta de directiva comunitaria sobre el incremento del nivel de protección cuando el menor es víctima
- Establecimiento en 2012 de una propuesta de directiva comunitaria para situaciones especiales en las que el menor actúe como acusado de delito.
- Revisión para 2013 de la legislación que facilite el reconocimiento y el refuerzo de decisiones sobre la responsabilidad paterna que asegure los intereses de los niños.
- Promocionar el empleo de las directrices de la Comisión Europea que garanticen la óptima aplicación de la justicia hacia los menores.
- Desarrollar actividades de formación para jueces y otros profesionales para conseguir la óptima defensa de los niños en las acciones judiciales.
- Mejorar la formación de las personas que actúen como asistentes de los niños sin acompañantes en casos de juicios y otras acciones legales.
- Dotar de fondos a las acciones propuestas por el Marco Europeo de Estrategias de Integración de Roma en defensa del menor.
- Fomentar la implantación de la línea 116.000 para niños desaparecidos y los consiguientes mecanismos de alerta.

¹⁰ Información recuperada el 17 de enero de 2013, de http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/index_en.htm

- Luchar contra el acoso cibernético, la exposición infantil a contenidos dañinos y otros riesgos en la Red a través del programa “Internet más Seguro”.
- Dar continuidad a las directrices para combatir toda forma de violencia contra los niños.
- Implantar la ventanilla única en Europa para informar sobre los derechos del niño.

La Comisión Europea, mediante estas 11 acciones específicas de adopción progresiva, pretende crear un marco que fortalezca la seguridad y el bienestar de los menores, convirtiendo en resultados concretos las políticas que se publiquen tanto desde las directivas comunitarias como a través de leyes y normativas nacionales.

10. EL DIÁLOGO COMO INSTRUMENTO FLEXIBLE Y EFICAZ PARA PROTEGER A LOS MENORES Y LOS COLECTIVOS MÁS DÉBILES EN ALGUNOS PAÍSES AJENOS A LA UNIÓN

La Unión europea está utilizando cada vez más el instrumento menos formalista y más efectivo del diálogo con los países en los que no se respetan los derechos fundamentales. De este modo, en los últimos años se ha comprometido a integrar en mayor medida los derechos humanos en todos los aspectos de su política exterior. Para ello, tiene intención de abordar la cuestión de los derechos humanos en todos sus diálogos y debates con países no europeos. La UE también puede decidir (por iniciativa propia o a petición de un país no europeo) entablar un diálogo específico sobre derechos humanos con un país particular.

Distintas clases de diálogos mantenidos por la UE con países no europeos abordan ya la cuestión de los derechos humanos. Se trata de los siguientes:

- diálogos de tipo general basados en acuerdos, tratados o convenios, o asociaciones estratégicas;
- diálogos estructurados centrados exclusivamente en los derechos humanos;
- diálogos “ad hoc” que integran elementos relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC);
- diálogos en el contexto de unas relaciones privilegiadas como resultado de una gran convergencia de puntos de vista.

Los diversos objetivos perseguidos por los diálogos sobre derechos humanos, que dependen de la situación particular de un país, pueden incluir:

- tratar las cuestiones de interés común y lograr así una mejor cooperación en los foros internacionales, como las Naciones Unidas (ONU);

- analizar en profundidad los problemas relativos a los derechos humanos en el país en cuestión y recabar información al objeto de procurar que la situación mejore.

Los temas que habitualmente se tratan en el diálogo sobre derechos humanos se determinan caso por caso. Sin embargo, algunos temas de gran relevancia deben abordarse de manera necesaria, como:

- la firma, la ratificación y la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos para su efectiva aplicación;
- la cooperación con los instrumentos internacionales del ámbito de los derechos humanos;
- la lucha contra la pena de muerte, la tortura y toda forma de discriminación;
- el respeto de los derechos de los niños, especialmente de aquellos en conflictos armados;
- el respeto de los derechos de la mujer;
- la libertad de expresión;
- y, en general, la tutela efectiva de los derechos fundamentales

De otra parte, además, la decisión de iniciar un diálogo sobre derechos humanos con un país no europeo debe tomarla el Consejo de la UE, en el que el Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos (COHOM) desempeña un papel absolutamente preeminente en este sentido. Esta decisión debe ir siempre precedida de una evaluación de la situación de los derechos humanos en el correspondiente país que se tiene en cuenta la actitud del gobierno con relación a los derechos humanos; el compromiso del gobierno con respecto a los convenios internacionales; la voluntad del gobierno de cooperar con los procedimientos de las Naciones Unidas; cuál es la actitud del gobierno hacia la sociedad civil y la evolución de la situación general del país en materia de derechos humanos.

Generalmente, la evaluación se funda en los informes sobre esta materia elaborados por Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Por supuesto, antes de tomar una decisión sobre la puesta en marcha del diálogo deben analizarse los objetivos que deben lograrse con la instauración de dicho diálogo, los avances posibles y el valor añadido de tal planteamiento.

Tanto el lugar como el nivel de los representantes y la frecuencia del diálogo se determinan de manera casuística, en función de los objetivos perseguidos. Sin embargo, el país no europeo correspondiente deberá estar, en la medida de lo posible, representado por miembros del gobierno responsables de los derechos humanos.

De otro lado, la Troika representará a la UE. La sociedad civil podrá participar en todas las fases del diálogo. Las reuniones tendrán lugar, preferentemente, en el país en cuestión y durarán como mínimo un día entero. Si se trata de diálogos destinados a tratar cuestiones de interés común o la intensificación de la cooperación, tendrán lugar preferentemente en Bruselas. Durante el diálogo, la UE puede remitir determinados casos al país no europeo, junto con peticiones de respuesta y de puesta en libertad de las personas en cuestión. Al final del diálogo, la UE puede publicar un comunicado de prensa u organizar una rueda de prensa conjunta con el país en cuestión.

La UE debe velar por la coherencia entre los diálogos bilaterales de sus países con países no europeos, así como los diálogos que dirige. Para lograr este objetivo resultan esenciales los intercambios de información, idealmente mediante las reuniones informales ad hoc. También deberían intercambiarse puntos de vista para evaluar la coherencia de la asistencia de la UE, como el uso de fondos del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH). Asimismo, la UE debe garantizar la coherencia entre sus resoluciones en los foros internacionales (como la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) y los diálogos que la UE mantiene en materia de derechos humanos.

En lo que atañe a la evaluación de los diálogos y a su seguimiento, todo diálogo sobre derechos humanos con un país no europeo debe evaluarse, preferiblemente, una vez al año. La evaluación estará a cargo de la Presidencia de la UE en colaboración con la Secretaría del Consejo, concretamente con el COHOM. La sociedad civil también podrá participar en ella. En determinados casos, la Presidencia también podrá emplear los servicios de un consultor externo. La evaluación tendrá en cuenta los objetivos que la UE se había fijado antes del comienzo del diálogo, así como el valor añadido previsto. Deben analizarse los avances con relación a los temas prioritarios del diálogo y la contribución de las actividades de la UE a estos progresos. En función del resultado de la evaluación, la UE podrá precisar el diálogo, decidir mantenerlo tal cual o ponerle fin (si no se logran los objetivos de estas Directrices o si los resultados no son satisfactorios). Asimismo, un diálogo que haya logrado sus objetivos puede suspenderse por carecer de razón de ser.

Resulta absolutamente esencial garantizar una continuidad y reforzar las estructuras que ayudan a la Presidencia del Consejo en su trabajo preparatorio y de seguimiento, para gestionar los diálogos sobre derechos humanos. La UE podrá asimismo asociar una fundación o un organismo privado especializado en derechos humanos a uno o varios diálogos. La UE se compromete a incluir en cada una de sus delegaciones participantes en los diálogos a un experto en derechos humanos.

11. CONCLUSIONES

Lo que acabamos de exponer, constituye a grandes rasgos una pincelada sobre la fragmentada y dislocada regulación que existe en materia de menores en toda Europa. Lo preocupante no es la regulación nacional; que, de otra parte, es una de las más completas y respetuosas con los menores de todo el mundo.

Lo realmente acuciante es construir o recopilar, si ya existiese una normativa coherente, homogénea y sistemática, que dote a los menores de un estatuto jurídico básico en la Unión Europea.

Así las cosas, parece una quimera pretender que exista una regulación, con estas características, universal. Ello no es ni siquiera posible con los derechos humanos, y ello a pesar de los esfuerzos titánicos que se producen diariamente por intentar concienciar, desde las más variadas instituciones, sobre el valor de la vida, de la integridad física y moral de algunos colectivos, sobre todo de los más débiles (entre los que se encuentran los menores).

Resulta una verdad indiscutible, que sólo los países más avanzados en el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho, se han planteado el problema de los menores como un problema de futuro acuciante. Una buena política pública de menores es una garantía de futuro del propio Estado y, más allá, del propio orden internacional.

Los menores constituyen los mimbres del futuro orden nacional e internacional, por ello, si no nos preocupamos por ellos, no podemos augurar un buen futuro para el mundo.

De otra parte, resulta preciso que se reconozca con carácter universal una serie de derechos básicos e inalienables, ya que el desarrollo de la personalidad, por encima del paternalismo debe exigir una serie de derechos y deberes de los jóvenes. El compromiso, la idea de solidaridad y de democracia debe presidir la formación de una juventud bien preparada para el futuro, porque ello será la garantía de un mundo mejor para todos.

Europa tiene una tarea pendiente y muy importante, tanto con los menores como con otros ámbitos que se consideran poco importantes y que serán la base del futuro. El medio ambiente es otra tarea pendiente, que esperemos que se tome mucho más seriamente Europa y el mundo entero. En este caso hablamos del mundo entero tal y como lo conocemos. Pensamos que merece la pena y que los propios jóvenes lo esperan de nosotros.

Bibliografía

- Ballesteros *Sobre el sentido del Derecho*. Madrid: Tecnos, 1994.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, J, M, (1996). *Derecho administrativo y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Civitas.
- Bartolomé Cenzano, J. C. (De) (2003). *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Madrid: CEC.
- _____(2003). *Derechos fundamentales y libertades públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- _____(2012). Los Menores un fenómeno creciente en Europa. La necesidad de tutela y protección de este colectivo. En Cabedo Mallol, V. (pp. 77 y ss.). *Los menores extranjeros no acompañados En la norma y en la realidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cabedo Mallol, V. (2010). *La situación de los menores inmigrantes no acompañados. Su protección e integración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bicocchi, L. y Levoy, M. (2008). *Los niños indocumentados en Europa: víctimas invisibles de las restricciones a la inmigración*. Bruselas: PICUM.

Páginas WEB consultadas

- http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/r10113_es.htm. Recuperada el 28 de septiembre de 2012.
- http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/r10106_es.htm. Recuperada el 2 de octubre de 2012.
- Medidas para la defensa de los derechos de los menores en Europa | Suite101.net <http://suite101.net/article/medidas-para-la-defensa-de-los-derechos-de-los-menores-en-europa-a42819#ixzz27ySglzJq>. Recuperada el 4 de octubre de 2012.
- http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/r10115_es.htm. Recuperada el 3 de octubre de 2012.



La poliédrica y heterogénea protección internacional de los menores; por José Carlos de Bartolomé Cenzano se encuentra bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/).

Basada en una obra en <http://ojs.cc.upv.es/indexWS.php/reinad/index>.